Deutscher Bundestag **Drucksache 19/6440**

19. Wahlperiode 12.12.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht*)

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner, Christian Dürr, Wolfgang Kubicki, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/1038 –

Entwurf eines Gesetzes
zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Stefan Keuter, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/1179 –

Antrag auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags

*) Die Beschlussempfehlung wurde gesondert verteilt auf Drucksache 19/6406.

Bericht der Abgeordneten Dr. Wiebke Esdar und Markus Herbrand

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/1038** in seiner 21. Sitzung am 16. März 2018 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie dem Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/1179** in seiner 20. Sitzung am 15. März 2018 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie dem Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP problematisiert, dass das unbefristete Solidaritätszuschlaggesetz 1995 mit der Begründung erlassen wurde, dass dieses zur Finanzierung der Vollendung der Einheit als „finanzielles Opfer“ unausweichlich und mittelfristig zu überprüfen sei. Der zur Vollendung der deutschen Einheit aufgelegte Solidarpakt II laufe 2019 aus, so dass auch die Legitimation des Solidaritätszuschlaggesetzes spätestens zu diesem Zeitpunkt wegfalle. Da das Solidaritätszuschlaggesetz in dieser Hinsicht jedoch nicht zeitlich befristet worden sei, müsse es durch einen gesonderten gesetzgeberischen Akt aufgehoben werden.

Der Fortbestand des „Sonderopfers Soli“ wäre auch ein Verstoß gegen das Grundgesetz, da es als sog. Ergänzungsabgabe gegenüber der regulären Besteuerung Ausnahmecharakter besitze und dementsprechend nicht dauerhaft, sondern nur zur Deckung vorübergehender Bedarfsspitzen erhoben werden dürfe. Das „Sonderopfer Soli“ sei mit der Finanzierungsnotwendigkeit der Vollendung der deutschen Einheit begründet worden und dieses Ziel sei spätestens mit Auslaufen des Solidarpaktes II eindeutig erreicht worden.

Der Gesetzentwurf sieht daher eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlages im Jahr 2020 vor.

Zu Buchstabe b

Die Antrag stellende Fraktion betont, dass die Erhebung des Solidaritätszuschlages verfassungswidrig sei. Die ungleiche „Soli“-Belastung zwischen Arbeitnehmern mit inländischen und ausländischen Einkünften sowie Gewerbetreibenden und Freiberuflern verstoße gegen Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz.
Auch die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD geplante Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags sei verfassungsrechtlich problematisch, da der Zweck des Solidaritätszuschlags ein konkreter Finanzbedarf sei, und nicht die Umverteilung.

Der Antrag der Fraktion der AfD sieht daher vor, dass der Deutsche Bundestag beschließen soll, das Solidaritätszuschlaggesetz 1995 mit sofortiger Wirkung aufzuheben.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

III. Öffentliche Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 14. Sitzung am 27. Juni 2018 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/1038** und zu dem Antrag auf **Drucksache 19/1179** durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.
2. Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)
3. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Stefan Bach
4. Hechtner, Prof. Dr. Frank, Technische Universität Kaiserslautern
5. Loritz, Prof. Dr. Karl-Georg, Universität Bayreuth
6. Papier, Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen, Präsident des Bundesverfassungsgericht i.R.
7. Rietzler, Dr. Katja, IMK - Hans-Böckler-Stiftung
8. Tappe, Prof. Dr. Henning, Universität Trier
9. Volker, Cornelius, Steuerberater

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf in seiner 29. Sitzung am 12. Dezember 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP Ablehnung.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 27. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD Ablehnung.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Antrag in seiner 24. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD Ablehnung.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner 27. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD Ablehnung.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Beratungsergebnisse

Zu Buchstabe a

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/1038 in seiner 10. Sitzung am 6. Juni 2018 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Nach Durchführung der Anhörung am 27. Juni 2018 hat der Finanzausschuss die Beratung des Gesetzentwurfs in seiner 15. Sitzung am 26. September 2018, in seiner 16. Sitzung am 10. Oktober 2018, in seiner 18. Sitzung am 17. Oktober 2018 und in seiner

20. Sitzung am 7. November 2018 vertagt und in seiner 24. Sitzung am 28. November 2018 abgeschlossen. Darüber hinaus hat der Ausschuss im Laufe der Beratungen zum Gesetzentwurf einen Bericht gemäß § 62 Absatz 2 der Geschäftsordnung abgegeben (Drucksache 19/4862).

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/1038.

Zu Buchstabe b

Der **Finanzausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 19/1179 in seiner 10. Sitzung am 6. Juni 2018 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Nach Durchführung der Anhörung am 27. Juni 2018 hat der Finanzausschuss die Beratung des Antrags in seiner 15. Sitzung am 26. September 2018, in seiner 16. Sitzung am 10. Oktober 2018, in seiner 18. Sitzung am 17. Oktober 2018 und in seiner 20. Sitzung am 7. November 2018 vertagt und in seiner 24. Sitzung am 28. November 2018 abgeschlossen. Darüber hinaus hat der Ausschuss im Laufe der Beratungen zum Antrag einen Bericht gemäß § 62 Absatz 2 der Geschäftsordnung abgegeben (Drucksache 19/4863).

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/1179.

Beratungsverlauf

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** wiesen auf die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag hin, wonach der Solidaritätszuschlag schrittweise abgeschafft werden solle. Ab dem Jahr 2021 beginne man mit einem deutlichen ersten Schritt im Umfang von 10 Milliarden Euro. Dadurch würden 90 Prozent aller Zahler des Solidaritätszuschlags durch eine Freigrenze vollständig vom Solidaritätszuschlag entlastet.

Da eine solide Haushaltspolitik auch eine Gegenfinanzierung vorsehen müsse, sei jetzt nicht der richtige Zeitpunkt, um den Solidaritätszuschlag komplett abzuschaffen.

Die **Fraktion der AfD** betonte, dass der Solidaritätszuschlag so schnell wie möglich abgeschafft werden müsse, da dessen Erhebung verfassungswidrig sei.

Die **Fraktion der FDP** hob drei Aspekte hervor, die dafür sprächen, den Solidaritätszuschlag nach Auslaufen des Solidarpakts II am 31. Dezember 2019 abzuschaffen.

Erstens gebe es einen haushalterischen Aspekt. Seit Jahren gebe es hohe Haushaltsüberschüsse durch permanent steigende Steuereinnahmen. Daneben wirke sich die anhaltende Niedrigzinsphase günstig auf die Verschuldung des Bundes aus. Deshalb wäre im Bundeshaushalt ausreichend Spielraum vorhanden, um den Solidaritätszuschlag abzuschaffen.

Zweitens gebe es einen verfassungsrechtlichen Aspekt. Die öffentliche Anhörung habe gezeigt, dass es verfassungsrechtlich sehr fraglich sei, den Solidaritätszuschlag weiter bestehen zu lassen. Auch die im Koalitionsvertrag vorgesehene teilweise Entlastung – bei natürlichen Personen und Personenunternehmen seien es 90 Prozent, die entlastet würden, oder auch die Behandlung von Kapitalgesellschaften – werde von den Sachverständigen äußerst kritisch gesehen.

Drittens gebe es einen politischen Aspekt. Die Fraktion der CDU/CSU verspreche Entlastungen beim Solidaritätszuschlag insbesondere vor Wahlterminen, setze diese aber nach den Wahlen nicht um. Die Fraktion der SPD verzögere Entlastungen mit dem Argument, dass diese über Steuererhöhungen gegenfinanziert werden müssten. Das sei letztlich aber keine Entlastung.

Die **Fraktion DIE LINKE.** machte darauf aufmerksam, dass der Solidaritätszuschlag vor allem Bezieher von höheren Einkommen belaste, und untere Einkommensgruppen nicht betroffen seien.

Laut der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. im Jahr 2017 würden 40 Prozent aller Steuerpflichtigen keinen Solidaritätszuschlag abführen müssen. Nach den Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) würden die einkommensstärksten 20 Prozent der Bevölkerung über 78 Prozent zum Aufkommen des Solidaritätszuschlags beitragen und die einkommensstärksten 10 Prozent der Bevölkerung 62 Prozent. Hingegen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

trage die ärmere Hälfte der Bevölkerung nur 0,3 Milliarden Euro oder 1,7 Prozent zum Aufkommen des Solidaritätszuschlags bei.

Vor dem Hintergrund, dass der Bund erhebliche Investitionserfordernisse habe und bei einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags rund 20 Milliarden Euro jährlich im Bundeshaushalt fehlten, spreche sich die **Fraktion DIE LINKE.** für einen Solidarpakt III zur Förderung strukturschwacher Regionen in Deutschland aus.

Hinsichtlich der Frage der Verfassungsmäßigkeit des Solidaritätszuschlags weise man auf die Äußerungen von Prof. Dr. Henning Tappe in der öffentlichen Anhörung hin. Danach stehe der Solidaritätszuschlag im Einklang mit der bislang ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung. Er halte ihn daher für verfassungsgemäß.

Das IMK habe beim öffentlichen Fachgespräch zum Antrag der der Fraktion der AfD ausgeführt, dass eine mangelnde ökonomische Sachkenntnis vorliege, da man auf den deutlich positiven gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo im Jahr 2017 abstelle. Allerdings beziehe sich dieser auf alle staatlichen Teilsektoren, also Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung, während der Solidaritätszuschlag eine reine Bundessteuer sei.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wies darauf hin, dass die verfassungsrechtliche Debatte wesentlich breiter angelegt sei, als es die Fraktionen der AfD und FDP vorgetragen hätten. Man sei der Auffassung, dass nach dem Zeitraum seit der deutschen Wiedervereinigung und dem Auslaufen des Solidarpaktes II die moralische Verpflichtung bestehe, es zukünftig anders zu machen.

Das bedeute aber nicht, dass man den Solidaritätszuschlag ersatzlos streichen solle, da dies drastisch negative Verteilungswirkungen zur Folge hätte. Das DIW habe in der öffentlichen Anhörung deutlich gemacht, dass bei Einführung des Solidaritätszuschlags in der heutigen Form mit dem Zuschlagssatz von 5,5 Prozent der Spitzensteuersatz noch bei 53 Prozent gelegen habe. In den letzten 10 Jahren seien gerade die oberen Einkommen in hohem Maße entlastet worden.

Beim Argument der jährlich steigenden Steuereinnahmen dürfe man nicht vergessen, dass man von einer schweren Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008/2009 komme. Es gebe einen massiven Investitionsstau in Deutschland. Deshalb halte man es für nicht angemessen, auf die Einnahmen aus der Erhebung des Solidaritätszuschlags in Höhe von jährlich 20 Milliarden Euro zu verzichten.

Petition

Der Petitionsausschuss hatte dem Finanzausschuss eine Bürgereingabe zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP übermittelt. Mit der am 5. Dezember 2013 eingereichten Petition (Ausschussdrucksache 19(7)033) wird die Abschaffung des Solidaritätszuschlages gefordert.

Nach § 109 der Geschäftsordnung hat der Petitionsausschuss den federführenden Finanzausschuss zur Stellungnahme zu dem Anliegen aufgefordert. Der Finanzausschuss hat die Petition in seine Beratungen einbezogen.

Das Anliegen des Petenten wird durch den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP auf Drucksache 19/1038 aufgegriffen.

Zu Verlauf und Gegenstand der Ausschussberatungen wird auf den vorstehenden Bericht verwiesen.

Berlin, den 28. November 2018

Dr. Wiebke Esdar
Berichterstatterin

Markus Herbrand
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.